

9.-

***Title:** Ecuador: Universal Access Fund

***By:** Hugo Carrión Gordón

Report Type: Advocacy report

***Date:** 30 June 2009

Published by: Association for Progressive Communications

Location: Quito, Ecuador

Series Name: CILAC Research reports OR CILAC Advocacy reports

Number of Series part: 3/9

***IDRC Project Number:** Number: 104576-002

***IDRC Project Title:** Communication for influence - Linking advocacy, dissemination and research by building ICTD networks in the Andean Region, Latin America (CILAC)

***Country/Region:** Ecuador – Andean Region

***Full Name of Research Institution:** Association for Progressive Communications

***Address of Research Institution:** APC Executive Director's Office, PO Box 29755, Melville 2109, South Africa.

***Name(s) of Researcher/Members of Research Team:** Project coordinator: Valeria Betancourt; network coordinator: Raquel Escobar.

***Contact Information of Researcher/Research Team members:** valeriab@apc.org; raquel.escobar@uio.satnet.net.

***This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.**

***This work is used with the permission of** _____ **N/A** _____

***Copyright:** 2009, Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0, Association for Progressive Communications

***Abstract:** Universal Access Funds, in Ecuador as well as several other countries of the region, were created in response to liberalisation and privatisation policies of the telecommunications companies. These funds, financed through a percentage of the companies' profits, intended to finance projects to expand telecommunications infrastructure. This study analyses the Telecommunications Development Fund (FODETEL), the agency in charge of administering the fund in Ecuador, in rural and urban-marginal areas. It points to the lack of reliable indicators in the sector as a problem to examine; it concludes that fulfilment of its goals was limited and reveals funding problems by an inefficient state. Lastly, it notes the challenges raised by the new constitution, which guarantees ICT access to all. This provides an opportunity to reformulate the fund's objectives, whose success depends on the government's commitment and participation and control by all actors.

***Keywords:** Information and Communications Technology (ICT), Access, Network, Fixed, Andean region.



Informe de Acción de Incidencia Regional Ecuador: Fondo de Acceso Universal¹

Hugo Carrión Gordón²

¹ Este informe fue elaborado por Imaginar y la Red Infodesarrollo, miembro en Ecuador de la Red andina de TIC para el desarrollo (AndinaTIC). Forma parte de una serie de cuatro informes nacionales que buscan hacer aportes para incidir en políticas públicas en el ámbito regional y fue financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC por su sigla en inglés).

² Hugo Carrión Gordón (Quito, 1972) es Ingeniero Electrónico con especialidad en Telecomunicaciones. Cuenta con posgrados en gestión de nuevas tecnologías y pedagogía. Ha trabajado en el sector público, sector privado, como profesional independiente y consultor de organismos nacionales e internacionales. Ha publicado varios estudios de investigación relacionados con la regulación de telecomunicaciones, estado de las TIC y aplicaciones para el desarrollo. Actualmente, es director de IMAGINAR, un centro de investigación para la sociedad de la información.

Contenido

Introducción	3
Acceso y servicio universal.....	3
Contexto regulatorio	4
Proyectos y convenios	6
El caso emblemático del proyecto PROMEC.....	9
Cumplimiento de indicadores.....	10
Financiamiento y recaudación.....	16
Conclusiones y recomendaciones	19

Introducción

Los últimos 15 años han sido un período en donde el sector de telecomunicaciones en el Ecuador ha sufrido cambios significativos. A pesar de que en 1992 por primera vez se separó la operación de los servicios de la regulación, fue en 1995 cuando a través de una reforma a la Ley Especial se creó el marco jurídico para la privatización de las empresas estatales de telefonía fija. Previamente, en 1993, se había realizado el proceso de subasta de las bandas de frecuencias para la operación de la telefonía móvil celular, con lo cual el Ecuador había aplicado al pie de la letra los conceptos de liberalización y privatización que ese entonces parecían ser norma generalizada.

Para 2000, en medio de una crisis económica sin precedentes en el país, una serie de reglamentaciones y reformas dieron lugar al llamado régimen de libre competencia, lo que hace necesario la aparición de los Fondos de Acceso Universal, medida que fue adoptada por la mayoría de los países de la región. Diez años más tarde, nos preguntamos si el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en áreas rurales y urbano-marginales (FODETEL) ha cumplido con su mandato, ha sido la institución “líder en generación y desarrollo de proyectos de telecomunicaciones con calidad, identificando fuentes de financiamiento que permitan mejorar el acceso a los servicios de telecomunicaciones, en áreas rurales y urbanas marginales del país para lograr el desarrollo socioeconómico y cultural de la población”³ que pretendía ser desde su creación.

El estudio que se presenta a continuación se basa en una investigación corta sobre el funcionamiento del Fondo de Acceso Universal en Ecuador, trata de determinar en qué medida se ha cumplido con los objetivos de su creación y, a partir de esta constatación, elaborar recomendaciones para su futuro funcionamiento.

Acceso y servicio universal

Se entiende como *acceso universal* la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones a una distancia razonable con respecto a los hogares o lugares de trabajo de los habitantes del territorio nacional o instituciones públicas o privadas de interés social.

Por su parte, la legislación vigente define como *servicio universal* la obligación de extender el acceso de un conjunto definido de servicios de telecomunicaciones aprobados por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)⁴ a todos los habitantes del territorio nacional, sin

³ Texto de la visión del FODETEL, fuente: sitio web de CONATEL.

⁴ CONATEL es el órgano de regulación de las telecomunicaciones en el Ecuador.

perjuicio de su condición económica, social o localización geográfica, a precio asequible y con la calidad debida.

Es decir, que el servicio universal es la obligación de proveer acceso universal. En 2003, el CONATEL aprobó la lista de servicios de telecomunicaciones que debían prestar los operadores de telecomunicaciones y que constituyen el servicio universal. Éstos son:

Telefonía, tanto fija como móvil, incluidos los servicios de telefonía pública, larga distancia nacional e internacional.

Llamadas de emergencia y acceso a operadora, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

El servicio agregado de internet.

Dada la necesidad de precisar el campo de acción del FODETEL, en el Plan de Servicio Universal establecido en 2003 se definieron los términos de áreas rurales y urbano-marginales como a continuación se detalla.

Con relación a las áreas rurales, se recogió la definición del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), extendiéndola a las cabeceras cantonales – todas urbanas según el INEC – que tengan 5.000 habitantes o menos. A esta definición se la ha ampliado a poblaciones con 17.000 habitantes (concentrados) o menos y que tengan una penetración telefónica menor a $(1.000/17.000)*100\%$, es decir 5,88%.

Las áreas urbano-marginales se definieron como aquellas áreas urbanas en zonas censales habitadas con promedio de pobreza del 60% o más, de conformidad con la “Geografía de la Pobreza en el Ecuador”.

En febrero de 2008 el CONATEL amplió la definición de áreas urbano-marginales a los centros educativos públicos, centros estatales de atención médica, organismos de desarrollo social sin fines de lucro, que no disponen de servicios definidos en el Plan de Servicio Universal o que se consideran insuficientes, priorizando el área sociológica denominada periferia usada en los censos de poblaciones nacionales.

Contexto regulatorio

El desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones cobró especial importancia en la política de gobierno a partir de 2000, año en que se dictaron una serie de medidas orientadas a impulsar su expansión. Entre ellas destaca la promulgación, mediante Decreto Ejecutivo 1790, del Reglamento General de la Ley Especial de Telecomunicaciones. En el artículo 22 del señalado reglamento se dispone que la implementación de los proyectos del servicio universal en áreas rurales y urbano-marginales, que no hayan sido contemplados en los planes de expansión de los prestadores de servicios de telecomunicaciones aprobados por el CONATEL, será financiada con recursos provenientes del FODETEL.

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador de marzo de 2000, delegó al CONATEL la creación del FODETEL. El artículo 38 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, reformada por el artículo 58 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, establece que el CONATEL expedirá el reglamento para otorgar concesiones; dicho reglamento contiene disposiciones para la creación de FODETEL.

En el cuadro 1 se realiza una breve recopilación de los principales hitos reglamentarios y normativos en relación al fondo de acceso universal.

CUADRO 1. Historia del FODETEL		
Año	Mes	Hito reglamentario y normativo
2000	Septiembre	Aprobación del Reglamento del FODETEL.
	Noviembre	Aprobación de la Reforma del Reglamento del FODETEL. Aprobación del Reglamento de Proyectos y Contratación de Servicios del FODETEL.
2001	Mayo	Autorización para la suscripción de Convenios de Implementación de Programas y Proyectos presentados por Andinatel S.A. y Pacifictel S.A.
	Diciembre	Aprobación del Convenio CONATEL-CIESPAL. Aprobación del Proyecto Piloto Telecentros en Galápagos.
2002	Febrero	Reforma del Reglamento de Ejecución de Proyectos y Contratación de Servicios del FODETEL.
	Mayo	Aprobación del Proyecto CAMIS.
2003	Agosto	Aprobación del Plan de Servicio Universal. Creación de la Dirección de Gestión del FODETEL de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.
2006	Abril	Se designa a la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones como la responsable exclusiva del manejo financiero y presupuestario para la ejecución de los proyectos y convenios aprobados.

CUADRO 1. Historia del FODETEL		
Año	Mes	Hito reglamentario y normativo
	Junio	Suscripción del Convenio con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
	Agosto	Suscripción de varios convenios.
2009	Marzo	Aprobación de la Reforma del Reglamento del FODETEL.

Proyectos y convenios

Los proyectos que lleva adelante el FODETEL se describen en el cuadro 2.

CUADRO 2. Proyectos del FODETEL		
Estado	Proyecto	Objetivo
Implementación	Proyecto piloto de instalación y operación de una red de telecentros en las comunidades indígenas rurales de la provincia de Chimborazo.	Red de 50 telecentros en comunidades.
	Proyecto piloto de acceso a internet en banda ancha en unidades educativas de las áreas rurales y urbano-marginales de la provincia de Pichincha.	Internet en 10 establecimientos fiscales.
	Proyecto piloto de acceso a internet en unidades educativas públicas de las áreas rurales y urbano-marginales del distrito metropolitano de Quito.	Internet en 60 establecimientos fiscales.

CUADRO 2. Proyectos del FODETEL		
Estado	Proyecto	Objetivo
	Proyecto piloto de acceso a internet en unidades educativas de Fe y Alegría de las áreas rurales y urbano-marginales del Ecuador.	Internet en 25 centros educativos.
	Implementación de la red de conectividad y contenidos para el cantón Montúfar-San Gabriel, provincia del Carchi.	Internet en 79 centros educativos.
	Implementación del programa Eurosolar, proyecto Conectividad, y desarrollo de servicios de telecomunicaciones en localidades rurales sin servicios básicos de electricidad y telecomunicaciones.	Internet y telefonía pública en 91 localidades rurales.
	Implementación de la red de telecomunicaciones en el cantón Cotacachi, provincia de Imbabura.	Red integrará 120 unidades educativas.
	Proyecto de conectividad para personas con capacidades especiales – red de telecentros con contenidos especiales.	Red de telecentros provinciales dirigidos para personas con capacidades especiales.
	Conectividad para apoyar la implementación y mantenimiento del plan nacional de telemedicina, provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Zamora Chinchipe, Galápagos.	Dotar de internet a las unidades de salud que participan de las iniciativas de telemedicina con la participación de las universidades ecuatorianas.
	Proyecto de telemedicina para sectores rurales aislados: Pastaza y Morona Santiago.	Implementación de una red pública de telemedicina.

CUADRO 2. Proyectos del FODETEL		
Estado	Proyecto	Objetivo
	Estructuración, diseño, implementación y evaluación de contenidos en los ejes de teleeducación, telesalud y desarrollo local comunitario.	Determinar los actores sociales que contribuyan a la definición de una política.
Estructuración y definición	Red de telecomunicaciones, conectividad y contenidos para el cantón Nabón, provincia del Azuay	Internet en 67 centros educativos.
	Red de telecomunicaciones, conectividad y contenidos para el cantón Pillaro, provincia del Tungurahua.	Internet en 44 centros educativos y 2 bibliotecas comunitarias.
	Red de telecomunicaciones, conectividad y contenidos para el cantón Gualaceo, provincia del Azuay.	Internet en 83 centros educativos.
	Red de telecomunicaciones, conectividad y contenidos para el cantón Pelileo, provincia del Tungurahua.	Internet en 80 centros educativos.
	Red de telecomunicaciones, conectividad y contenidos en la provincia de Pastaza.	Internet en 60 centros educativos.
Coordinación	Implementación de la red de telecomunicaciones, para el cantón Montecristi, provincia de Manabí.	Internet en 48 centros educativos.
	Conectividad para las unidades educativas del cantón Antonio Ante, provincia de Imbabura.	Internet en 40 centros educativos públicos.
	Proyecto piloto red educativa en la provincia de Bolívar.	Internet en 96 centros educativos públicos.

CUADRO 2. Proyectos del FODETEL		
Estado	Proyecto	Objetivo
	Mejoramiento de la calidad de la educación pública en la provincia de Manabí, y tecnologías de información para fortalecer el aprendizaje (proyecto Olmedo-Paján).	Internet en 177 centros educativos.
	Dotación de internet e incorporación de programas de teleeducación, telesalud, desarrollo local comunitario y gobierno electrónico en la provincia de Loja.	Internet en 120 centros educativos.

Adicionalmente, en el cuadro 3 se detallan las instituciones con las cuales el FODETEL ha firmado convenios de cooperación

CUADRO 3. Convenios de cooperación del FODETEL		
Sector Público – Gobierno	Operadores	Sociedad Civil
Municipio Loja	Andinatel	ESPOL
Municipio de Quito	Pacifictel	UTPL
Municipio de Guayaquil	PROMEC	Emerge Technology Foundation
Consejo Provincial de Manabí		Conferencia Episcopal Ecuatoriana
Subsecretaria Regional de Agricultura y Ganadería para Manabí y Esmeraldas		

El caso emblemático del proyecto PROMEC

El Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctricos, de Telecomunicaciones y Servicios Rurales (PROMEC) buscaba disminuir la brecha digital en el Ecuador con la instalación de centros de acceso público a internet. En 2006 se suscribió un contrato de concesión a favor de la empresa Globalnet

S.A. para la instalación de 1.120 telecentros.

El proyecto se inició en 2001 con la aprobación de un préstamo del Banco Mundial, y en 2002 se suscribió el respectivo contrato. Sin embargo, no fue hasta febrero de 2006 cuando se llamó a concurso para presentar ofertas. En septiembre de 2006 se firmó el contrato con Globalnet, que contaba con el respaldo de la empresa boliviana Únete. El contrato establecía que la totalidad de los telecentros debían instalarse hasta agosto de 2007, plazo que luego se prorrogó por 75 días. No obstante, al 23 de octubre de 2007, fecha tope de cumplimiento del contrato, se habían instalado menos de la mitad de los telecentros. El último informe de fiscalización del FODETEL daba cuenta de 530 telecentros instalados y de muchos casos de fallas detectadas sin subsanar.

Por esta razón, el 27 de junio de 2008 declaró la terminación unilateral del contrato de concesión. Con esta resolución el CONATEL puso fin a una larga historia llena de aplazamientos e incumplimientos. La resolución de terminación de contrato también ordena a la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL) tomar posesión de las instalaciones y bienes del concesionario aplicados a la concesión. Por esta razón, la SENATEL, a través de la Dirección de Gestión del FODETEL, inició un inventario de los bienes que quedarán por este proyecto.

Este caso ilustra la forma en que el programa más ambicioso de acceso universal fue conducido. Casi cinco años de indefiniciones que han terminado desgastando el concepto de centros de acceso público, telecentros, y todo lo que tenga relación con ello. El proyecto tuvo muchos cuestionamientos; entre los principales se pueden mencionar: el préstamo del Banco Mundial, el formato de concesión, e incluso la solución tecnológica satelital, la ausencia de una estrategia de sostenibilidad, de capacitación y generación de contenidos. Este fracaso ha generado un grave daño al proceso de disminución de la brecha digital en el Ecuador.

Cumplimiento de indicadores

Para la evaluación se han tomado en cuenta tres documentos que se encuentran vigentes y que tienen relación con la voluntad del Estado hacia el cumplimiento del acceso universal.

Plan de Servicio Universal, 2003

Plan Nacional de Desarrollo, 2007

Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones, 2007

El cuadro 4 muestra las metas que se incluyeron en el Plan de Servicio Universal publicado en julio de 2003.

CUADRO 4. Metas del Plan de Servicio Universal				
Metas	Línea 2002	Meta 2005	Meta 2007	Realidad 2007
Densidad de telefonía pública (por cada 1.000 hab.).	0,89	2,8	2,98	2,76
Densidad de telefonía rural (por cada 100 hab.).	3,65	3,84	3,99	3,95
Densidad de telefonía fija (por cada 100 hab.).	11,24	17,66	20,15	13,12
Densidad de acceso a internet (por cada 100 hab.).	0,77	5	6,50	2,03
Telecentros (al menos un TCP por cada cantón o poblaciones entre 500 y 17.000 hab.).	50	216	1.000	ND

De las metas establecidas, ninguna se cumplió, no obstante la densidad telefónica, el acceso a internet y muy probablemente la relacionada con telecentros, son las que se incumplieron con más notoriedad.

En el Plan Nacional de Desarrollo, presentado a finales de 2007, se incluye el tema telecomunicaciones dentro del objetivo 11 “Establecer un sistema económico solidario y sostenible”, específicamente el numeral 11.3 “Aumentar el acceso y servicio universal de Telecomunicaciones”.

El cuadro 5 presenta la línea base que se incluye en el documento y se contrasta con los indicadores más actualizados disponibles.

Es necesario explicar que los datos incluidos en el documento del Plan Nacional de Desarrollo no tienen consistencia ni solidez estadística, por lo cual no resulta conveniente realizar ninguna comparación.

CUADRO 5. Metas del Plan Nacional de Desarrollo			
Meta	Indicador	Línea Base 2006	Realidad 2009
Incrementar en 52% la penetración de la telefonía fija.	Porcentaje de personas con acceso a teléfono fijo.	34,40%	13,4% ⁵
	Número de líneas fijas abonadas.	1,80%	1.907.359 ⁶
	Porcentaje de personas con acceso a teléfono celular.	38,10%	73% ⁷
	Porcentaje de poblaciones de menos de 500 habitantes que poseen acceso a servicios de telecomunicaciones.	ND	ND
Triplicar el porcentaje de usuarios que acceden al servicio de banda ancha.	Penetración de banda ancha	2%	0,7% ⁸
	Índice de acceso a las telecomunicaciones.	ND	ND
Aumentar a cinco servicios de telecomunicaciones convergentes.	ND	ND	ND

⁵ Penetración de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes. Fuente: Plan Nacional de Conectividad, 2008.

⁶ Número de líneas fijas. Fuente: CONATEL, febrero 2009.

⁷ Penetración de líneas telefónicas móviles por cada 100 habitantes. Fuente: Plan Nacional de Conectividad, 2008.

⁸ Densidad en Internet banda ancha fijo. Fuente: Plan Nacional de Conectividad, 2008.

El Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones, publicado en julio de 2007, contiene en total 16 objetivos, 94 metas y 318 indicadores. El primer objetivo estratégico, precisamente, se refiere a Acceso y Servicio Universal, para lo cual se ha propuesto “Implementar programas y proyectos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del acceso y servicio universales con calidad y metas de cobertura mínimas en áreas geográficas de poca o ninguna penetración de los servicios básicos de telecomunicaciones y uso de las TIC”. El cuadro 6 una revisión de los avances realizados. Como se puede constatar, la formulación inadecuada de los indicadores hace prácticamente imposible la determinación de avances y cumplimientos de las metas propuestas.

CUADRO 6. Metas del Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones			
Meta	Indicador	Línea Base 2007	Realidad marzo 2009
Fortalecer el concepto de servicio universal a través de reformas al reglamento del FODETEL y el financiamiento para la ejecución de proyectos que permitan consolidar la Sociedad de la Información.	# de artículos o reglamentos reformados para ampliar el campo de acción del FODETEL.	ND	Un reglamento reformado, 80 artículos
	# de proyectos financiados por el FODETEL.	ND	11 implementación 5 definición 5 coordinación
Impulsar reformas legales, reglamentarias y contractuales para fomentar el servicio universal.	# de artículos de la reglamentación pertinente modificados.	ND	Un reglamento reformado
	# de cláusulas pertinentes establecidas en los nuevos contratos de concesión.	ND	ND
	% de reducción de tarifas en los servicios de telecomunicaciones.	ND	50% en llamadas regionales
Fortalecer y universalizar las contribuciones de los concesionarios de servicios de telecomunicaciones al FODETEL.	% de concesionarios aportantes al FODETEL.	ND	ND
	% de incremento de los aportantes al FODETEL.	ND	ND
	% de proyectos financiados	ND	ND
	% de incremento de proyectos financiados y ejecutados.	ND	ND
	# de proyectos desarrollados por las operadoras de telefonía.	ND	ND

CUADRO 6. Metas del Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones			
Meta	Indicador	Línea Base 2007	Realidad marzo 2009
	Monto de los proyectos financiados.	ND	ND
	% de incremento en el monto de aporte al FODETEL.	ND	ND
Promover el desarrollo económico de las zonas rurales y urbano-marginales a través de la universalidad de los servicios de telecomunicaciones con el apoyo de internet, comercio electrónico y teletrabajo.	# de campañas y programas de promoción y capacitación ejecutados.	ND	ND
	# de oportunidades de trabajo que se dan a través de la modalidad de teletrabajo.	ND	ND
	% de población en las zonas rurales y urbano-marginales que disponen de conectividad.	ND	ND
Establecer sistemas de medición de condiciones de acceso a los servicios de telecomunicaciones en las áreas rurales y urbano-marginales hasta junio de 2008.	# de sistemas de medición establecidos.	ND	ND
	# de mediciones realizadas.	ND	ND
Establecer como meta que para 2011 todas las poblaciones de al menos 500 habitantes tengan la universalidad en el acceso a los servicios de telecomunicaciones.	% de poblaciones de menos de 500 habitantes que poseen acceso a los servicios de telecomunicaciones.	ND	ND
	# de poblaciones de menos de 1.000 habitantes que poseen acceso a los servicios de telecomunicaciones en el presente año.	ND	ND

CUADRO 6. Metas del Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones			
Meta	Indicador	Línea Base 2007	Realidad marzo 2009
	# de accesos a servicios de telecomunicaciones (1 línea = 1 acceso; 1 PC con internet = 1 acceso) para cada 100 habitantes en áreas rurales y urbano-marginales.	ND	ND
Fomentar la inversión de empresas operadoras que brinden servicios en zonas rurales y de bajos ingresos.	# de meses para establecer el marco regulatorio.	ND	ND
	% de inversión de las empresas operadoras en zonas rurales y de bajos ingresos.	ND	ND
	Monto de facturación anual por concepto de telefonía en zonas rurales y urbano-marginales.	ND	ND
	Monto de facturación anual por concepto de servicio de internet.	ND	ND

Financiamiento y recaudación

El financiamiento para proyectos promovidos por el FODETEL para la prestación de servicios de telecomunicaciones en zonas rurales y urbano-marginales proviene de:

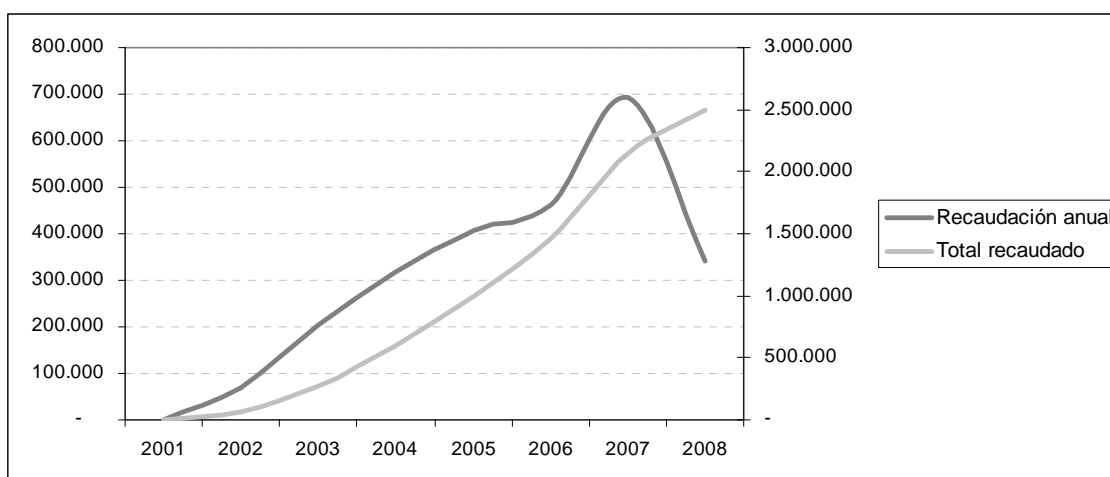
Aportes del 1% de las empresas operadoras de telecomunicaciones a favor del FODETEL.

Obligaciones contractuales del 4% para el Fondo Rural Marginal (FRM) de las empresas Andinatel S.A. y Pacíctel S.A.

Cantidad devengada en función de la implementación de proyectos a través de órdenes de trabajo de la SENATEL dirigidas hacia las empresas Andinatel S.A. y Pacíctel S.A.

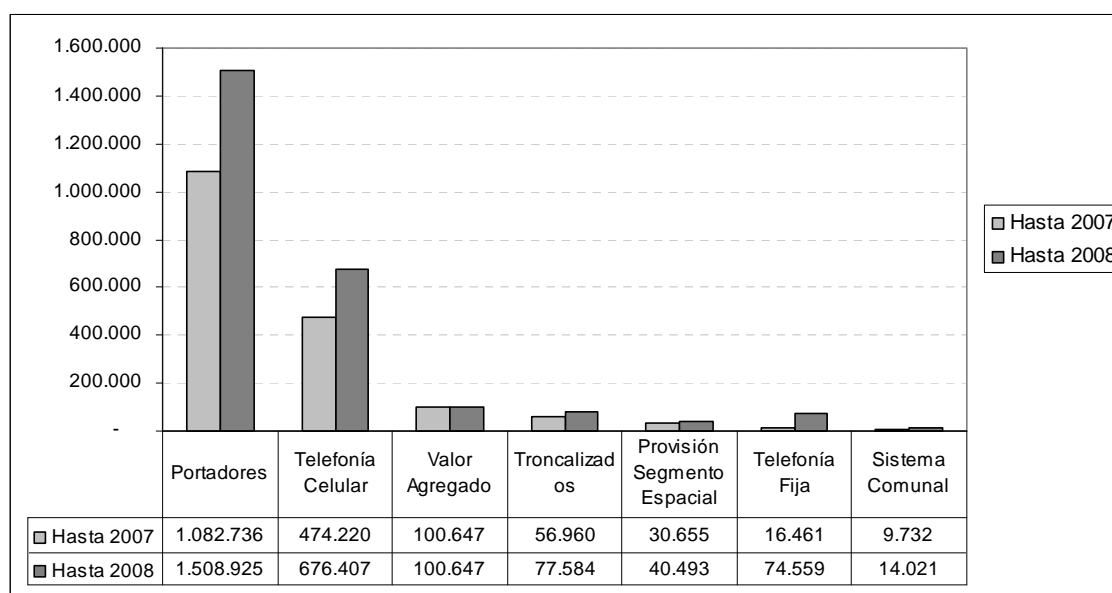
Desde septiembre de 2000 hasta mayo de 2008, el FODETEL ha recaudado USD 2.492.635. El cuadro 7 muestra la evolución de la recaudación en estos nueve años.

CUADRO 7. Evolución de la recaudación del FODETEL, 2000-2008 (en USD)



Este valor fue aportado por diferentes servicios de telecomunicaciones. El cuadro 8 muestra el detalle con un corte a diciembre de 2007 y mayo de 2008.

CUADRO 8. Detalle de los aportes por diferentes servicios de telecomunicaciones (en USD)



Sin embargo, existen deudas por cobrar a los operadores de telefonía fija. El cuadro 9 muestra los montos adeudados. Como se observa, son cerca de USD 36 millones que las empresas de telefonía fija deben aportar al FODETEL. Respecto a los USD 14 millones del FRM correspondientes a Andinatel, se ha suscrito un convenio mediante el cual esta operadora entregará conectividad gratuita a más de 2.000 instituciones educativas y sociales. Respecto a los USD 20 millones del 1%, aún es un tema que no está resuelto, por cuanto los contratos de concesión se firmaron en 1997, tres años antes de la creación de la obligación de aporte al FODETEL.

CUADRO 9. Montos adeudados al FODETEL (en USD)		
Operador	14.636.294,63	1% FODETEL
Andinatel	1.125.827,07	8.577.398,83
Pacifictel	1.125.827,07	8.577.398,83
Total	15.762.121,70	20.113.308,97

Conclusiones y recomendaciones

Luego de realizar esta breve revisión del Fondo de Acceso Universal en Ecuador, podemos concluir y recomendar que:

El sector de las telecomunicaciones adolece de un grave problema respecto a la disponibilidad de indicadores sectoriales, por lo cual no se puede disponer de información actualizada, completa y confiable respecto al cumplimiento de indicadores de acceso a las tecnologías de información y comunicaciones.

De acuerdo a las metas planteadas en el Plan de Servicio Universal hasta 2007, el cumplimiento de los objetivos fue relativamente bajo. El grado de cumplimiento de 65% para el caso de la telefonía fija y del 20% para el caso de internet demuestran una acción limitada del FODETEL.

Resulta inquietante constatar que las nuevas metas planteadas en 2007, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el de Desarrollo de Telecomunicaciones, no cuentan con un adecuado seguimiento, lo que no permitirá constatar los avances en su cumplimiento.

El fracaso registrado en la ejecución del proyecto PROMEC ha tenido un grave impacto respecto a los objetivos de cierre de la brecha digital. Al respecto del tema de telecentros no se dispone de estadísticas, por lo que se recomienda realizar un censo que facilite su caracterización.

Tomando en cuenta que el sector de telecomunicaciones en el Ecuador anualmente registra ingresos promedio de unos USD 2.000 millones, la recaudación de apenas USD 2 millones en ocho años representa el 1 por mil de los ingresos totales, lo cual demuestra una incorrecta e ineficaz aplicación de la obligatoriedad del pago del 1% de los ingresos por parte de las empresas operadoras de telecomunicaciones.

Son pocos los proyectos implementados por el FODETEL, la mayor parte están en proceso de ejecución y un buen número apenas en etapa de conceptualización y definición.

El FODETEL ha cumplido parcialmente con su objetivo de cumplir con la obligatoriedad de asegurar acceso universal en los sectores menos aventajados del Ecuador.

La Constitución de la República de 2008 garantiza el derecho de todos los ecuatorianos y ecuatorianas a acceder a las tecnologías de información y comunicación. Esta disposición constitucional plantea un desafío mayor que trasciende las áreas rurales y urbano-marginales y lo amplía a toda la sociedad ecuatoriana.

La necesidad inaplazable de un reordenamiento jurídico en el sector de las telecomunicaciones abre la posibilidad de replantear los objetivos del Fondo de Acceso Universal, respecto a los mecanismos de cumplimiento con el servicio universal y recaudación por parte de los operadores. El impulso directo a proyectos de interés social, el subsidio directo y la aplicación de ventajas tributarias son medidas que deberían ser evaluadas al momento de diseñar renovados instrumentos regulatorios

para el sector.

Queda claro que la simple declaración de prioridad y de obligatoriedad del acceso universal no es suficiente para el funcionamiento eficiente y eficaz de los fondos de acceso. El FODETEL en particular todavía le debe mucho al país respecto a la construcción de esa sociedad de la información democrática e incluyente.